

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, penyelenggaraan negara dengan perantara pemerintah harus berdasarkan hukum.¹ Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh aparat pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan pengaturan yang telah dibentuk dalam perundang-undangan. Segala hal yang berkaitan dengan penatalaksanaan pemerintahan termasuk tindakan hukum penyelenggaraan pemerintahan juga memerlukan pengaturan yang jelas baik jenis tindakan hukum maupun asas yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Penyelenggaraan pemerintahan berdasar hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik, dengan menjunjung prinsip persamaan di depan hukum. Penyelenggaraan pemerintahan meliputi semua aktivitas yang dilakukan oleh badan dan / atau pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif, lingkup lembaga legislatif, lingkup lembaga yudikatif serta yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang disebut dalam UUD 1945 dan/ atau undang-undang. Ketentuan isi Pasal 4 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 itu menunjukkan bahwa pengertian pemerintahan yang digunakan adalah pemerintahan dalam arti luas.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai pengaturan baru di bidang hukum administrasi negara sebagai hukum materiil bidang hukum administrasi negara dan sebagai dasar hukum penyelenggaran

¹ Hendrik Salmon, "Eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam Mewujudkan Suatu Pemerintahan yang Baik," *Jurnal Sasi*, Volume 16, Nomor 4 (Oktober-Desember, 2010), hal. 1

pemerintahan. UU No. 30 Tahun 2014 sebagai batu uji bagi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam melakukan pemeriksaan dan pengujian objek gugatan. Di dalam UU No. 30 Tahun 2014 terdapat pengaturan-pengaturan yang harus diselaraskan dengan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hubungan hukum yang timbul antara hukum materiil dan hukum formil tersebut adalah bersinergi satu terhadap yang lain, agar sistem Peradilan Tata Usaha Negara dapat terlaksana dengan baik. Peradilan Tata Usaha Negara melakukan pengujian terhadap keputusan dan / atau tindakan badan atau pejabat TUN berdasarkan perundang-undangan yang sesuai dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam kaitannya dengan lahirnya UU No. 30 Tahun 2014, peran penting Peradilan TUN sebagai salah satu upaya pengawasan yuridis terhadap tindakan hukum pemerintah harus dikembangkan. Fungsi pengawasan oleh Peradilan Tata Usaha Negara sebagai pengawasan secara yuridis (*judicial and social control*).² Sebagai upaya menuju *good governance*, UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan sebagai batu uji terhadap objek sengketa administrasi pemerintahan. Peran peradilan TUN dalam melakukan pengujian keputusan atau tindakan aparat pemerintahan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat menjadi salah satu tolok ukur terselenggaranya *good governance*, yang meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

²Paulus Effendi Lotulung, 2013, *Tinjauan Futuristik terhadap Kompetensi dan Wewenang Mengadili Peratun*, dalam Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan, Jakarta: Salemba Humanika, hal. 201

Tata pemerintahan yang baik atau *good governance* berhubungan sangat erat dengan hak-hak asasi.³ Dalam hukum administrasi, negara-negara anggota Uni Eropa telah menyelenggarakan berbagai kegiatan ilmiah membahas prinsip-prinsip *good governance*. Telaah hukum administrasi berkenaan dengan fungsi dan pendekatan dalam hukum administrasi, jelas menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan memerintah dan berkenaan dengan perilaku aparat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Penggunaan kekuasaan memerintah bertumpu atas asas legalitas (*rechmatigheid*). Pengujian segi legalitas atau segi *rechmatigheid* terutama merupakan fungsi *judicial control* yang dilakukan oleh Peradilan TUN.⁴ Dalam rangka mewujudkan *good governance*, hal ini diatur secara normatif dalam UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Sehingga berdasarkan latar belakang di atas, penulisan ini bertujuan untuk menjelaskan bentuk objek pengawasan / kompetensi absolut yang menjadi kewenangan peradilan TUN terhadap penyelenggaraan pemerintah dalam mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan menganalisis peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) setelah adanya Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka peneliti tertarik untuk mengambil penelitian dengan Judul **“Peran Peradilan TUN dalam Penyelenggaraan Good Governance Pasca UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”**.

B. Rumusan Masalah

³Oheo K. Haris, “Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin Oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan,” *Jurnal Yuridika*, Volume 30, Nomor 1 (Januari –April, 2015), hal. 50

⁴ Philipus M. Hadjon et al., 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, hal. 10

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kompetensi absolut Peradilan TUN pasca UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana peran Peradilan TUN dalam penyelenggaraan *good governance* pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan kompetensi absolut Peradilan TUN pasca UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
2. Mendeskripsikan peran peradilan TUN dalam penyelenggaraan *good governance* pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

D. Manfaat Penelitian

Hasil penulisan ini diharapkan bermanfaat atau berguna baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Penulisan ini diharapkan dapat memberi manfaat berkaitan dengan kompetensi absolut peradilan TUN pasca UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan relevansi antara UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan UU No. 51 Tahun 2009 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN.
2. Penulisan ini diharapkan dapat memberi manfaat berkaitan dengan peran peradilan TUN dalam penyelenggaraan *good governance* pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan dengan berpatokan pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik

E. Kerangka Pemikiran

Diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam kaitannya dengan Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) telah memperluas *access to justice* bagi pencari keadilan dengan cara membuka “ruang hampa” yang sebelumnya tidak dapat dimasuki oleh pencari keadilan. Oleh karena Undang-Undang Administrasi Pemerintahan telah membuka *access to justice*, maka Hakim dalam Peradilan TUN sebagai sentral penegak hukum dan keadilan sepatutnya juga terbuka terhadap perubahan dan perkembangan di bidang Administrasi Pemerintahan.⁵ Disinilah peran penting Peradilan TUN dalam meningkatkan penyelenggaraan *good governance* pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan ini diberlakukan. Dengan hadirnya UU Administrasi Pemerintahan terkait dengan peradilan TUN, maka diharapkan hadirnya putusan pengadilan yang lebih memperhatikan kepentingan rakyat. Secara umum, tujuan pihak-pihak yang berperkara adalah menyelesaikan perkara mereka secara tuntas dengan putusan pengadilan disertai pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan tersebut.⁶ Putusan pengadilan diharapkan mengacu pada implementasi UU Administrasi Pemerintahan sebagai batu uji bagi Pengadilan TUN dalam melakukan pemeriksaan dan pengujian objek gugatan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan *good governance* yang sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Konsep *good governance*, proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *good governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut *good*

⁵Tri Cahya Indra Permana, “Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau dari Segi Access to Justice,” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 4, Nomor 3 (November, 2015), hal. 419

⁶Enrico Simanjuntak, “Prospek Ombudsman Republik Indonesia Dalam Rangka Memperkuat Pelaksanaan Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara,” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 3, Nomor 2 (Juli, 2014), hal. 168

governance.⁷ Terselenggaranya *good governance* merupakan hal yang utama dalam mencapai tujuan bernegara, sehingga diperlukan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, bersih, dan bertanggung jawab serta bebas KKN.

Dalam pasal 1 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 asas umum pemerintahan negara secara normatif diartikan sebagai asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN. Dalam pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 tentang asas umum penyelenggaraan negara yang berbunyi, “Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: 1. asas kepastian hukum; 2. asas tertib penyelenggaraan negara; 3. asas kepentingan umum; 4. asas keterbukaan; 5. asas proporsionalitas; 6. asas profesionalitas; 7. asas akuntabilitas”. Menurut penjelasan Undang-Undang tersebut asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai negara yang menganut bentuk kekuasaan demokrasi yang terdapat dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Negara memfasilitasi keterlibatan warga dalam proses kebijakan publik, hal ini menjadi salah satu bentuk pengawasan peradilan TUN dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam hal timbulnya sengketa TUN apabila warga masyarakat merasa kepentingannya telah dirugikan oleh KTUN / tindakan faktual yang dikeluarkan oleh pejabat TUN maupun pejabat pemerintahan.

⁷ Seftian Lukow, “Eksistensi Good Governance dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Kota Manado,” *Lukow S*, Volume I, Nomor 5 (Oktober-Desember, 2013), hal. 130

Selain itu konsep *good governance* juga tertuang secara normatif dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tujuan dibentuknya UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, salah satunya adalah sebagai upaya meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.

Bahwa dalam pasal 4 UU No. 25 Tahun 1999 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan: 1. kepentingan umum; 2. kepastian hukum; 3. kesamaan hak; 4. keseimbangan hak dan kewajiban; 5. keprofesionalan; 6. partisipatif; 7. persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif; 8. keterbukaan; 9. akuntabilitas; 10. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; 11. Ketepatan waktu; 11. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Selanjutnya dalam pasal 50 UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, disebutkan bahwa masyarakat dapat menggugat penyelenggara atau pelaksana melalui peradilan tata usaha negara apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kerugian di bidang tata usaha negara. Lebih lanjut, dalam pasal 51 ayat (1) UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan.

Disinilah peran peradilan TUN dalam menangani sengketa yang masuk ke ranah peradilan melalui gugatan administratif masyarakat. Bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik diterapkan sebagai salah satu dasar pengujian hakim dalam pertimbangan hukumnya. Dalam menilai tindakan pelaksanaan kewenangan dari penyelenggara pemerintah, hakim mengacu pada pertanyaan apakah penyelenggara

pemerintahan telah bertindak bertentangan dengan undang-undang atau tidak dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik atau tidak.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam UU No. 30 Tahun 2014 diatur dalam pasal 10 ayat (1), yang meliputi asas: 1. kepastian hukum; 2. kemanfaatan; 3. ketidakberpihakan; 4. kecermatan; 5. tidak menyalahgunakan kewenangan; 6. keterbukaan; 7. kepentingan umum; 8. pelayanan yang baik. Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/ atau pejabat pemerintahan harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keluarnya KTUN maupun tindakan faktual yang merugikan warga masyarakat dan melanggar peraturan perundang-undangan dan AAUPB, warga masyarakat dapat memanfaatkan upaya administratif melalui keberatan dan banding. Dengan meletakkan AAUPB sebagai dasar pengujian dan pembatalan atas KTUN, hal ini menjadikan fungsi peradilan TUN dalam meningkatkan penyelenggaraan *good governance* dengan mengacu pada perkembangan perluasan kompetensi absolut Peradilan TUN pasca diberlakukannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum (doktrinal) yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*).⁸ Yakni pendekatan yang memandang hukum sebagai doktrin atau seperangkat aturan yang bersifat normatif (*law in book*). Dalam penelitian ini digunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah atau

⁸ Sugianto Darmadi, 1998, *Kedudukan Ilmu Hukum dalam Ilmu dan Filsafat*, Bandung: Bandar Maju, hal. 66

meneliti perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum atau permasalahan yang akan diteliti⁹, yakni dalam hal ini UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan relevansinya dengan UU No. 51 Tahun 2009 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN dan penyelenggaraan *good governance* yang diatur dalam UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif, bertujuan untuk mendeskripsikan dan menjelaskan bentuk pengawasan peradilan TUN dalam mewujudkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan peran peradilan TUN dalam penyelenggaraan *good governance* pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, dimana prinsip-prinsip penyelenggaraan asas-asas umum pemerintahan yang baik diatur dalam UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

3. Bentuk dan Jenis Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dan bahan hukum sekunder.¹⁰

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yaitu norma, kaidah dasar, dan peraturan perundang-undangan.¹¹ Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah:

⁹ Ayu Putriyanti, "Kajian Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dalam Kaitan dengan Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Pandecta*, Volume 10, Nomor 2 (Desember, 2015), hal. 182

¹⁰ Khudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2015, *Metode Penelitian Hukum (Buku Pegangan Kuliah)*, Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 8

- 1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
 - 2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 juncto UU Nomor 9 Tahun 2004 juncto UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
 - 3) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
 - 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
 - 5) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 1/P/FP/2016/PTUN-JKT
 - 6) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 04/P/FP/2016/PTUN-JKT
 - 7) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Samarinda Nomor: 35/G/2015/PTUN.SMD
- b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi¹², yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa literatur-literatur yang berkaitan dengan peran peradilan TUN dalam mewujudkan good governance.

4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan data-data dengan mencari, mencatat, melakukan inventarisasi, dan mempelajari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kajian yang akan diteliti.

¹¹Arief Shidarta, “Pemetaan Aliran-Aliran Pemikiran Hukum dan Konsekuensi Metodologisnya” dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (Ed), *Metode Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hal. 30

¹² Ayu Putriyanti, *Op. Cit.*, hal. 182

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan dengan menggunakan logika deduktif, untuk menarik kesimpulan dari hal yang bersifat umum menjadi kasus yang bersifat khusus atau individual.¹³ Proses analisa data dimulai dengan melakukan inventarisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang merupakan bahan hukum primer, selanjutnya dikelompokkan sesuai dengan jenis yang diperlukan bersama dengan bahan hukum sekunder yang meliputi literatur-literatur yang berkaitan. Langkah pengelompokkan ini untuk memudahkan dalam proses analisa data. Pada tahap inventarisasi bahan hukum primer serta pengelompokkan data dilakukan reduksi data, karena tidak sesuai dengan batasan data yang diperlukan. Hasil reduksi data yang sudah terpilih, dianalisa sesuai dengan permasalahan dan teori yang digunakan. Analisa data secara sistematis serta sesuai dengan teori yang digunakan untuk disusun sebagai kesimpulan yang menjawab permasalahan.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan disusun dalam format empat bab untuk mendapatkan gambaran secara menyeluruh mengenai apa yang akan penulis uraikan dalam penelitian ini. Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut:

BAB I berisi tentang pendahuluan terdiri dari uraian tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang tinjauan pustaka, dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang terdiri dari uraian Pengertian dan

¹³ Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, hal. 242

Urgensi Peradilan Tata Usaha Negara, Pengertian Kompetensi Absolut dan Kompetensi Relative Peradilan TUN, Kompetensi Absolut Peradilan TUN Sebelum UU No. 30 Tahun 2014, dan Kompetensi Absolut Peradilan TUN Pasca UU No. 30 Tahun 2014 dan uraian mengenai *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang meliputi uraian tentang konsep *good governance*, hubungan *good governance* dan AAUPB, dan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

BAB III berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, dalam bab ini penulis akan menguraikan mengenai jawaban atas permasalahan yang dikaji, yakni mengenai kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara Pasca UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan peran peradilan tun dalam penyelenggaraan *good governance* pasca uu no. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan

BAB IV berisi tentang penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran terkait dengan permasalahan yang diteliti.

DAFTAR PUSTAKA